Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015 Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2055

Vragen van de leden **Van Nispen** en **Siderius** (beiden SP) aan de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *de financiële en sociale gevolgen van de wet hervorming kindregelingen voor de kinderalimentatie* (ingezonden 9 december 2014).

Antwoord van Minister **Asscher** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 23 april 2015). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 1017

Vraag 1
Acht u het wenselijk dat er diverse onvoorziene neveneffecten kleven aan de Wet hervorming kindregelingen, bijvoorbeeld het gevolg dat de ontvanger van kinderalimentatie er fors op achteruit gaat?[1] [2] [3]

Antwoord 1
In bovenstaande analyse is weergegeven hoe de Wet hervorming kindregelingen (WHK) kan doorwerken in het bedrag aan kinderalimentatie. Bij het in kaart brengen van de gevolgen voor kinderalimentatie is onverkort uitgegaan van de versie 2015 van het Rapport Alimentatienormen. De mogelijkheid voor de rechtspraktijk om in specifieke gevallen hiervan af te wijken en aanvullend maatwerk te leveren is hierin dus niet betrokken. Uit de in de analyse opgenomen rekenvoorbeelden blijkt dat de ontvanger van kinderalimentatie er in de meeste gevallen op vooruit gaat. In gevallen waar er sprake is van een achteruitgang is deze veelal beperkt en kan deze mogelijk worden gemitigeerd door een verhoging van partneralimentatie. De exacte gevolgen voor kinderalimentatie zijn sterk afhankelijk van de feiten en omstandigheden in een specifiek geval.

Vraag 2 en 3
Bent u bekend met de uitleg die de Expertgroep Alimentatienormen (bestaande uit familierechters) recent aan de nieuwe wet heeft gegeven, namelijk dat het vervallen van de alleenstaande oudertoeslag in de bijstand,

[1] Wet hervorming kindregelingen (Kamerstuk 33 716)
[2] «Stortvloed verwacht aan alimentatiezaken», de Volkskrant, 5 december 2014
[3] «Tegenvaller voor ouders die alimentatie betalen», NOS.nl, 1 december 2014

ah-tk-20142015-2055
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2015

de alleenstaande ouderkorting en het fiscaal voordeel bij het betalen van kinderalimentatie enerzijds, en de verhoging van het kindgebonden budget en de invoering van de «alleenstaande ouderkop» anderzijds, leiden tot een verlaging van de resterende behoefte van het kind en dus van de kinderalimentatie?[4]
Is het in uw ogen de juiste uitleg van deze werkgroep van familierechters, die zich beroepen op de wetsverdediging in de Eerste Kamer, met als gevolg dat voortaan geldt dat een verhoging van het kindgebonden budget met een alleenstaande ouderkop een verlaging van de resterende behoefte van het kind betekent? Zo nee, wat is naar uw mening wel een juiste uitleg?

Antwoord 2 en 3
De publicatie van de Expertgroep Alimentatienormen betreffende «de Wet hervorming kindregelingen en Rapport Alimentatienormen» op www.rechtspraak.nl is bekend. In de analyse is reeds op dit rapport ingegaan.

Vraag 4
Is het waar dat alleenstaande ouders met de alleenstaande ouderkop (deels) werden gecompenseerd zodat zij geen nadeel zouden ondervinden van het wegvallen van de aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen en het wegvallen van het fiscale voordeel voor werkende alleenstaande ouders op het minimum? Wordt dit doel wel bereikt nu de gevolgen voor de kinderalimentatie bekend zijn?

Antwoord 4
De WHK heeft de specifieke financiële ondersteuning die alleenstaande ouders ontvangen geharmoniseerd zodat alle alleenstaande ouders met een laag inkomen, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen, gelijk worden behandeld. Om dit te bereiken zijn de initiële aanvullingen voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen en de fiscale regeling die gericht was op alleenstaande ouders, komen te vervallen en is de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget ingevoerd. Aan het doel van harmonisering en gelijke behandeling doen de gevolgen voor kinderalimentatie niet af.

Vraag 5, 6, 10 en 11
Realiseert u zich dat door de wijziging van de regelgeving kinderalimentatie vaak niet meer verschuldigd zal zijn omdat de overheid hierin al voorziet middels het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop? Hoe beoordeelt u dit?
Is het waar dat in feite voor lage inkomens het betalen van de kinderalimentatie feitelijk is afgeschaft, omdat het kindgebonden budget en/of de alleenstaande ouderkop (betaald door de overheid) voortaan voorziet in de kosten van de kinderen? Zo nee, hoe moet deze wijziging dan worden geïnterpreteerd worden?
Deelt u de mening van de echtscheidingsadvocate Schram dat het krom is dat het verschuldigde alimentatiebedrag lager wordt als gevolg van deze wetswijziging, terwijl de draagkracht van de alimentatieplichtige niet is gewijzigd? Zo nee, waarom niet?[5]
Deelt u de mening van advocate Moons dat het stelsel aanzienlijk ingewikkelder en oneerlijk wordt en kunt u uw antwoord toelichten?[6] Kunt u voorts ingaan op de stelling van Moons dat in feite aan de niet-hoofdverzorger de boodschap wordt gegeven: «U hoeft uw kinderen niet meer te onderhouden, dat doet de overheid wel voor u. De overheid geeft uw ex een alleenstaande-ouderkop op het kindgebonden budget, dan bent u ervan af.»?

---

4 (http://nos.nl/artikel/2006695-fikse-tegenvaller-alimentatie-betalende-ouders.html) http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/sector-familie-en-jeugdrecht/Pages/Wet-hervorming-kindregelingen-per-1-januari-2015.aspx
5 idem
6 «Expertgroep: Alleenstaande-ouderkop in mindering op behoefte!», weblog De Jong Moons advocaten, 18 november 2014 (http://www.dejongmoons.nl/blog/241-expertgroep-alleenstaande-ouderkop-in-mindering-op-behoefte)

Antwoord 5, 6, 10 en 11
In de hiervoor opgenomen analyse geef ik weer hoe de WHK kan doorwerken in het bedrag aan kinderalimentatie uitgaande van de alimentatienormen 2015. In deze analyse ben ik tevens ingegaan op de keuze van de expertgroep ten aanzien van de toerekening van de alleenstaande-ouderkop aan de behoefte van het kind. De exacte gevolgen voor kinderalimentatie zijn sterk afhankelijk van de feiten en omstandigheden in een specifiek geval. Hoewel de alleenstaande-ouderkop in mindering wordt gebracht op de behoefte van het kind, houdt dat niet per definitie in dat er geen kinderalimentatie verschuldigd zal zijn. De behoefte van het kind kan immers groter zijn dan hetgeen daar aan ondersteuning uit kindregelingen op in mindering wordt gebracht. Het uitgangspunt bij de vaststelling van de behoefte van het kind is immers de levensstandaard van het kind vóór de scheiding zoveel mogelijk op peil te houden. Vooral bij hogere inkomens zal er doorgaans dan ook nog behoefte resteren waarin door middel van kinderalimentatie moet worden voorzien. Als gevolg van de systematiek in combinatie met de WHK wordt inderdaad een groter deel van de behoefte van kinderen gedekt door overheidsondersteuning en minder door de ouders.
Indien de niet-verzorgende ouder minder van zijn draagkracht hoeft in te zetten voor kinderalimentatie, resteert er meer ruimte voor eventuele partneralimentatie.

Vraag 7
Denkt u dat veel mensen zich bewust zullen zijn van deze uitleg en de verstrekkende gevolgen die dit kan hebben, onder andere voor de hoogte van de kinderalimentatie? Zo ja, waarop baseert u dit? Zo nee, wat gaat u eraan doen om deze uitleg breed bekend te maken onder ouders die kinderalimentatie betalen?

Antwoord 7
De gevolgen van de WHK op de hoogte van kinderalimentatie is sterk afhankelijk van de feiten en omstandigheden in een specifiek geval. In de publieksvoorlichting over de WHK (via de tool Veranderingen kindregelingen) zijn ouders nadrukkelijk gewezen op de mogelijke consequenties van deze wet voor kinderalimentatie en worden ook andere informatiebronnen genoemd. Ouders kunnen advies inwinnen over de gevolgen van de WHK in hun specifieke geval bij een advocaat, mediator of het Juridisch loket.

Vraag 8
Kunt u reageren op het voorbeeld van «Esmee», waaruit blijkt dat haar maandelijks inkomen van 1.400 euro weliswaar gelijk blijft maar de alimentatie dreigt te vervallen, omdat de alleenstaande ouderkop niet langer wordt opgeteld bij de draagkracht maar direct af gaat van het bedrag dat geldt voor de behoefte van het kind, met als gevolg dat zij 250 euro minder in de maand overhoudt?[7]

Antwoord 8
In de hiervoor opgenomen analyse geef ik weer hoe de WHK kan doorwerken in het bedrag aan kinderalimentatie uitgaande van de alimentatienormen 2015. De exacte doorwerking op het bedrag aan kinderalimentatie blijft afhankelijk van de persoonlijke situatie en hoe in geval van wijziging het alimentatiebedrag initieel is vastgesteld. Er is te weinig informatie over dit specifieke voorbeeld beschikbaar om een nauwkeurige berekening te maken van de gevolgen van de WHK op de hoogte van de kinderalimentatie.

Vraag 9
Zijn dergelijke proefberekeningen ook al gemaakt door de betrokken ministeries? Zo nee, bent u bereid dat alsnog te doen en de Kamer over alle mogelijke scenario’s te informeren?

---

[7] «Nog meer ruzie over alimentatie», NRC Handelsblad, 6 december 2014

Antwoord 9
In de hiervoor opgenomen analyse is een aantal voorbeelden uitgewerkt uitgaande van de alimentatienormen 2015. De gekozen voorbeelden sluiten aan bij de gestelde Kamervragen en zijn uitgebreid om het spectrum van gevolgen goed in beeld te brengen.

Vraag 12
Denkt u eveneens dat het bijstandsverhaal door gemeenten als gevolg van dit alles voortaan niet meer mogelijk zal zijn? Wat zijn hiervan volgens u de financiële gevolgen voor de gemeentes? Is dit effect beoogd, of eveneens een ongewenst neveneffect van deze regels te noemen?

Antwoord 12
In de bovenstaande analyse ben ik ingegaan op de doorwerking op het bijstandsverhaal en de financiële gevolgen voor gemeenten.

Vraag 13
Kunt u de mogelijke gevolgen schetsen voor een alleenstaande co-ouder met een bijstandsuitkering waarvan het minderjarige kind staat ingeschreven bij de andere ouder, die daardoor geen recht hebben op het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop? Zijn deze gevolgen beoogd?

Antwoord 13
Een alleenstaande co-ouder, van wie het kind bij de andere ouder staat ingeschreven wordt voor de bijstand en voor het kindgebonden budget feitelijk behandeld als een alleenstaande. Dit betekent dat er geen recht is op kindgebonden budget, dus geen recht ontstaat op de alleenstaande-ouderkop, maar ook geen recht was op de alleenstaande-ouderkorting of een alleenstaande-oudertoeslag in de bijstand. Indien deze ouder een bijstandsuitkering heeft, is de draagkracht minimaal en daardoor is ook de bijdrage aan kinderalimentatie aan de ontvangende ouder nul. Dit verandert niet met een wijziging. Het blijft bovendien ter beoordeling aan de gemeenten om, bijvoorbeeld in voorkomende gevallen van co-ouderschap, de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Vraag 14
Bent u bekend met de gevolgen voor alimentatieplichtigen, die onder andere vanwege het vervallen van de fiscale aftrek levensonderhoud het verschuldigde bedrag kunnen laten wijzigen bij de rechter, maar (net) niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand? Kunt u ook deze gevolgen schetsen?

Antwoord 14
Het wegvallen van de fiscale aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen kan de draagkracht van de alimentatieplichtige verminderen, zodat er aanleiding kan bestaan de hoogte van de kinderalimentatie te wijzigen. Daarbij is het uitgangspunt dat de ex-partners zelf afspraken over wijziging maken. Alimentatieplichtigen die er niet in slagen overeenstemming met de alimentatiegerechtigde te bereiken, kunnen de rechter om wijziging van de kinderalimentatie verzoeken. Dat geldt zowel voor alimentatieplichtigen die gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand als voor alimentatieplichtigen die daarvoor op grond van hun inkomen en vermogen niet in aanmerking komen. Ook gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn griffierecht verschuldigd. Zij betalen daarnaast een eigen bijdrage voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.
Overigens zullen te allen tijde alimentatieplichtigen voorafgaand aan een wijzigingsprocedure de kosten van een dergelijke procedure wegen tegen de financiële gevolgen van wijziging. Dit ongeacht de aanleiding voor een wijzigingsverzoek.

Vraag 15
Zijn de koopkrachtcijfers, welke u bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer hebt verstrekt, ook met de kennis van nu nog correct? Zo nee, bent u bereid opnieuw de koopkrachteffecten van de Wet hervorming

kindregelingen door te rekenen en de uitkomsten daarvan aan de Kamer te zenden?[8]

Antwoord 15
Bij de presentatie van inkomenseffecten van wetsvoorstellen wordt alleen rekening gehouden met generieke maatregelen (maatregelen die op iedereen van toepassing zijn). Bij het inkomensbeeld, zoals gepresenteerd bij de WHK, is daarom geen rekening gehouden met de gevolgen voor kinderalimentatie. In de voorbeelden in de analyse zijn de inkomenseffecten als gevolg van de WHK aangevuld met de mogelijke gevolgen voor kinderalimentatie.

Vraag 16 en 17
Verwacht u ook een stortvloed aan alimentatiezaken? Vreest u ook dat dit zal leiden tot nieuwe conflicten tussen ex-partners, nog los van de belasting van de rechterlijke macht?[9]
Welke gevolgen heeft dit alles voor kinderen? Deelt u de mening dat als gevolg van het mogelijk massaal wijzigen, of in ieder geval onzeker worden van verplichtingen in verband met kinderalimentatie, het gevolg kan zijn strijd uitbreekt tussen ouders en kinderen daardoor gedupeerd zullen raken en klem komen te zitten tussen (over alimentatie) ruziënde ouders? Wat vindt u hiervan? Vindt u dit onwenselijk?[10]

Antwoord 16 en 17
De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies van 3 juni 2013 inzake het wetsvoorstel hervorming kindregelingen aangegeven dat het wetsvoorstel in de overgangsfase mogelijk zal leiden tot een extra instroom van wijzigingsverzoeken ter zake van kinderalimentatie. De Raad merkt op dat het niet goed mogelijk is om hiervan een concrete inschatting te maken. Bovendien is het volgens de Raad niet uitgesloten dat in individuele gevallen de effecten van een lagere kinderbijslag, het vervallen van de alleenstaande-ouderkorting en een hoger kindgebonden budget (elkaar) gedeeltelijk zullen opheffen.
De eventuele gevolgen van de maatregelen in het kader van de WHK voor lopende kinderalimentatieverplichtingen hoeven als zodanig niet te leiden tot nieuwe conflicten tussen ex-partners. Het gaat immers om wijziging van regelgeving die objectief bepaalbaar van invloed kan zijn op de wettelijke maatstaven draagkracht en behoefte voor de berekening van kinderalimentatie. Het gaat niet om factoren zoals wijzigingen in de persoonlijke omstandigheden van de alimentatieplichtige of -gerechtigde. De verwachting is dan ook dat ex-partners in overleg en eventueel met behulp van rechtshulpverleners, zoals mediators en advocaten, tot wijziging van lopende kinderalimentatieverplichtingen kunnen komen. Hierbij is het belangrijk op te merken dat bij wijziging alle dan bestaande relevante omstandigheden worden meegenomen, dus ook omstandigheden die los staan van de WHK.

Vraag 18
Deelt u de mening dat zo mogelijk voorkomen moet worden dat per 1 januari 2015 conflicten uitbreken tussen gescheiden partners over alimentatie, omdat vooral de kinderen daar de dupe van zullen zijn? Welke ideeën heeft u hierover en welke maatregelen gaat u nemen?

Antwoord 18
In de publieksvoorlichting over de WHK (via de tool Veranderingen kindregelingen) zijn ouders gewezen op de mogelijke consequenties van deze wet voor kinderalimentatie en worden ook andere informatiebronnen genoemd. De inschakeling van de hulp van het Juridisch loket, mediators of advocaten, waarnaar ook in de reguliere overheidsvoorlichting wordt verwezen, kan bewerkstelligen dat ouders in overleg nagaan of de in de WHK opgenomen maatregelen nopen tot aanpassing van de lopende alimentatieverplichting.

---

8 Kamerstuk 33 716, nr. 6
9 «Stortvloed verwacht aan alimentatiezaken», de Volkskrant, 5 december 2014
10 Diverse e-mails ontvangen van mensen die er fors op achteruit dreigen te gaan, onderhands verstrekt

Vraag 19
Deelt u de mening dat, vanwege de verstrekkende gevolgen van de gewijzigde wet en de uitleg die daaraan wordt gegeven, u zich niet meer op het standpunt zou moeten stellen dat het maken en wijzigen van afspraken over kinderalimentatie de eigen verantwoordelijkheid van de ouders is en dat ze maar naar de rechter moeten gaan als ze er niet uitkomen, zeker niet omdat kinderen de dupe zullen zijn van (financiële) onzekerheid en conflicten tussen beide ouders?[11]

Antwoord 19
Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de gevolgen van de WHK op de hoogte van de kinderalimentatie sterk afhankelijk zijn van het specifieke geval en daarmee erg genuanceerd liggen. De inkomenseffecten van de WHK in samenhang met eventuele alimentatiewijzigingen zijn overwegend positief. Slechts in specifieke gevallen treden er negatieve inkomenseffecten op. Zoals hiervoor in antwoord op de vragen 16–17 is opgemerkt, behoeven de eventuele gevolgen van de in de WHK opgenomen maatregelen voor door de rechter vastgestelde of tussen partijen overeengekomen kinderalimentatiebedragen niet tot conflicten tussen de ouders te leiden, aangezien het hier gaat om objectieve omstandigheden, die buiten de persoonlijke sfeer van betrokkenen liggen en dus op zichzelf geen stof voor discussie hoeven op te leveren.

Vraag 20
Ziet u mogelijkheden om de potentiële schade voor alleenstaande ouders, die optreedt als gevolg van deze wetswijziging en de uitleg die hieraan wordt gegeven, te compenseren? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 20
De bovenstaande analyse geeft aan dat veel van de ouders geen negatieve gevolgen ondervinden van het totaal van de WHK en de doorwerking van de WHK op de hoogte van de kinderalimentatie. Ik zie daarom geen aanleiding voor compensatie, hoewel de gevolgen in specifieke gevallen anders kunnen zijn.

Vraag 21
Bent u bereid deze vragen op zo kort mogelijke termijn te beantwoorden, omdat er in ieder geval ruim voor de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2015 duidelijkheid moet zijn?

Antwoord 21
In mijn brief van 12 januari 2015 heb ik u te kennen gegeven dat uw Kamervragen voor mij aanleiding waren om in samenspraak met de overige betrokken bewindspersonen de gevolgen van de WHK nader in kaart te brengen, rekening houdend met het rapport van de Expertgroep Alimentatienormen en het in de motie Heerma gevraagde advies van de Raad voor de rechtspraak. Daarbij heb ik aangegeven hiervoor enige tijd nodig te hebben. De bedoelde analyse treft u hierbij aan alsmede de beantwoording van de vragen.

[11] Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 662